

*Глоба Д. М.,**адвокат,**здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії з права
Національного авіаційного університету**Ємельяненко К. О.,**кандидат юридичних наук,**старший викладач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ СИЛ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ В ГРОМАДАХ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. У статті проаналізовано правові основи формування та діяльності сил територіальної оборони в громадах та населених пунктах під час воєнного стану в Україні. Авторами звертається увага на правовий статус добровольчих формувань територіальних громад та сил територіальної оборони, їх підпорядкування, формування та виконання завдань. Дана публікація висвітлює також роль територіальної оборони в громадах як елементу системи національного спротиву, місця Сил територіальної оборони в структурі Збройних Сил України, визначення системи управління територіальною обороною – безпосереднього військового керівництва, політичного та адміністративного керівництва, регіонального органу військового управління в межах військово-сухопутної зони, керівництва у межах зони територіальної оборони та в межах району територіальної оборони. Авторами статті розкрито питання формування та комплектування воєнізованих добровольчих формувань територіальних громад сіл, селищ та міст, налагодження взаємозв'язків між суб'єктами і об'єктами підготовки таких добровольчих формувань, координації їх дій та створення умов для якісної підготовки добровольчих формувань, підготовки і проведення спланованих заходів в громадах під час воєнного стану. Також в статті приділена увага ефективності діяльності самоорганізованих формувань територіальної оборони під час воєнного стану в громадах міст, сіл та селищ, зокрема щодо нормативного регулювання надання права на отримання та використання вогнепальної зброї громадянами України, іноземними громадянами та особами без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, та виявили намір взяти участь у захисті України під час воєнного стану. Авторами звертається до законодавчого визначення понять «територіальна оборона», «Сили територіальної оборони», «добровольче формування територіальної громади», що складають систему та структуру управління територіальною обороною.

Ключові слова: територіальна оборона, національний спротив, сили територіальної оборони, воєнний стан, територіальна громада.

Постановка проблеми. У зв'язку з політичною напруженістю у визначенні зовнішніх векторів розвитку на північно-східних та південно-східних кордонах України, через штучним чином створені громадські протиріччя, час від часу в суспільстві гостро актуалізувалися питання стратегії безпеки

і оборони України. Дані питання особливо гостро відчувалися в українському суспільстві протягом останнього десятиріччя, зокрема від часу зміни політичної кон'юнктури в елементах форми державного устрою України до прямого військового вторгнення Російської Федерації – спочатку на три транскордонні регіони України разом з півостровом Крим в 2014 році та до повномасштабного вторгнення в 2022 році і по даний час. Означені події в свою чергу визначили місце, роль і становлення Сил територіальної оборони Збройних сил України в системі національної безпеки України. Адже саме сили територіальної оборони практично сформувались з небайдужих активних громадян в кожному населеному пункті та самоорганізувались у боєздатні частини для можливості надати гідну відсіч регулярній армії держави-загарбника, увійшовши згодом до структури Збройних сил України.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження проблематики формування та діяльності територіальної оборони в громадах України досліджувалися в багатьох аспектах як вченими-адміністративістами, фахівцями публічної адміністрації, так і представниками військової науки, серед яких найвідоміші: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Ю.П. Битяк, М.М. Гаращук, Т.О. Коломосць, А.Т. Комзюк, С.М. Алфімова, В.М. Буренко, А.Г. Лобко, В.В. Сокурєнко, М.М. Лобко, С.Ф. Вакулова, В.М. Ляпунов, В. С. Фролов, І.С. Романченко, С.А. Буткевич, А.А. Сапожніков та інші. Однак незважаючи на досить значну кількість праць, присвячених проблематиці даної статті, низка питань щодо формування та діяльності Сил територіальної оборони в громадах України ще залишається відкритою та потребує подальших наукових пошуків.

Формування мети статті. Метою даної статті є дослідження формування та діяльності Сил територіальної оборони в громадах України під час воєнного стану. Стаття покликана проаналізувати нормативно-правове забезпечення Сил територіальної оборони на територіях громад під час воєнного стану в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сучасні Сили територіальної оборони України формувались на основі міжнародного досвіду зарубіжних країн, основним завданням яких був захист батьківщини. В даному аспекті сили територіальної оборони розглядалися як прикордонні формування сил громадської безпеки, які є збройними правоохоронними органами, розміщеними державою у прикордонних та прибережних населених

пунктах, районах, громадах або в портах. Такі формування беруть на себе зобов'язання захищати національний суверенітет та виконують різні завдання з підтримки стабільності, боротьби зі злочинами, проведення надзвичайних рятувальних операцій і забезпечення безпеки в прикордонних районах; спрямовують свою діяльність на захист і придушення сепаратистської, диверсійної, насильницької та терористичної діяльності з боку «третіх сил» або ворожих осіб [1, с. 101].

Утворення територіальної оборони України за своїм суб'єктивним формуванням мало на меті запобігання та протидію зовнішнім воєнним загрозам для кожної територіальної громади України. Відповідно до частини першої статті 17 Конституції України, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Особлива потреба у силах територіальної оборони була відчутною в українському суспільстві під час військово-політичних подій весни 2014 року, а саме – збройної агресії проти України, в результаті якої частини території України було окуповано військами Російської Федерації. В зв'язку з означеними подіями в Україні швидко визрів суспільний запит на формування та самоорганізацію масового добровольчого військового руху шляхом утворення батальйонів територіальної оборони в громадах та регіонах України, що в тих умовах набуло особливого значення для забезпечення обороноздатності держави. Право громадян України на створення громадських організацій для сприяння зміцненню оборони держави закріплено ч. 7 статті 17 Закону України «Про оборону України» [2], хоча на самі громади, зокрема на їх виконавчі комітети (виконавчий орган), при цьому також покладено досить широкий спектр повноважень у галузі оборонної роботи, що закріплено статтею 15 Закону. Щодо територіальної оборони України, то статтею 18 Закону зазначено, що вона організовується та здійснюється відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву» [3] з урахуванням особливостей, визначених законодавством про оборону, мобілізацію та правовий режим воєнного стану. Правове регулювання територіальної оборони також забезпечувалось Положенням про територіальну оборону України, затвердженого Указом Президента України від 02.09.2013 року № 471/2013 [4]. Слід зауважити, що означені вище військово-політичні події спонукали законодавця ще в 2015 році до розроблення спеціального проекту закону про територіальну оборону України [5], однак який не знайшов підтримки серед більшості парламентарів та був знятий з розгляду.

Система територіальної оборони України формувалась як складова системи оборони, що містить в собі обов'язкову ознаку територіальності і яка своїми адміністративними межами закріплена за певною територіальною громадою чи територією певного населеного пункту. Законом України «Про основи національного спротиву» [6] надано досить чіткі визначення поняттям територіальної оборони та сил територіальної оборони, що є складовими елементами національного спротиву. Слід зауважити, що даний Закон було прийнято заздалегідь до початку збройної агресії проти України, однак в ньому враховано міжнародний досвід формування та діяльності територіальної оборони зарубіжних країн. Національним спротивом, як зазначено п. 8 частини першої, статті 1 Закону, є комплекс заходів, які організовуються та здійснюються з метою

сприяння обороні України шляхом максимально широкого залучення громадян України до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави, стримування і відсіч агресії та завдання противнику неприйнятних втрат, з огляду на які він буде змушений припинити збройну агресію проти України. Територіальна оборона визначена як система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій. Законодавцем виокремлено територіальну оборону як складову національного спротиву, тобто може діяти як військова, цивільна та військово-цивільна (військово-цивільна складова частина територіальної оборони включає штаби зон (районів) територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад, які залучаються до територіальної оборони). Сили територіальної оборони є окремим родом сил Збройних Сил України, на який покладається організація, підготовка та виконання завдань територіальної оборони та має свою систему управління. Безпосереднє керівництво територіальною обороною здійснюється:

- на всій території України – Головнокомандувачем Збройних Сил України через Командувача Сил територіальної оборони Збройних Сил України;

- у межах військово-сухопутної зони – керівником регіонального органу військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України через регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України (тобто через регіональні управління територіальної оборони);

- у межах зони територіальної оборони – керівником зони територіальної оборони через штаб зони територіальної оборони (тобто керівником місцевої обласної державної адміністрації (або міської державної адміністрації));

- у межах району територіальної оборони – керівником району територіальної оборони через штаб району територіальної оборони (тобто головою районної державної адміністрації, військово-цивільної адміністрації, військової адміністрації в разі її утворення).

У зонах та районах територіальної оборони створюються окремі бригади сил територіальної оборони та батальйони сил територіальної оборони, а також створюються і добровольчі формування територіальних громад, що також передбачено Законом «Про основи національного спротиву».

Складовими частинами територіальної оборони є:

- військова (органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних сил України, інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони);

- цивільна (державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони);

- військово-цивільна (штаби зон (районів) територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад).

Комплектування військових частин Сил територіальної оборони здійснюється: військовослужбовцями за контрактом; за призовом особами офіцерського складу; територіальним резервом (резервісти, тобто особи які проходять військову службу у резерві Збройних сил України, інших військових

формувань і призначені для їх комплектування у мирний час та в особливий період).

Щодо утворення, комплектування, функціонування, підстави та порядок розформування добровольчих формувань територіальних громад визначаються Положенням про добровольчі формування територіальних громад (Положення) [7]. Комплектування добровольчих формувань територіальних громад здійснюється на добровільній основі цивільними особами – в основному жителями громад і територій. Діяльність добровольчих формувань територіальних громад здійснюється під безпосереднім керівництвом і контролем командира військової частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України за територіальним принципом. Слід відзначити, що на громадян, які зараховані до складу добровольчих формувань територіальних громад, під час участі та виконання завдань територіальної оборони поширюється дія статутів Збройних Сил України. Членство в добровольчому формуванні не звільняє від обов'язку проходження строкової військової служби або військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу, військової служби за призовом осіб із числа резервистів в особливий період. Під час мобілізації добровольці територіальної оборони, які за станом здоров'я придатні до військової служби у воєнний час та мають військово-облікову спеціальність, за потреби призиваються для комплектування військових частин сил територіальної оборони Збройних Сил України та інших складових елементів сил оборони за територіальним принципом. Тобто, як визначено Положенням, добровольче формування територіальної громади – це воєнізований підрозділ сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони в межах території відповідної територіальної громади. Законом також передбачена можливість для територіальної громади утворювати в межах території відповідальності декілька добровольчих формувань.

Одночасно з Положенням про добровольчі формування територіальних громад набрав чинності Порядок організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони (Порядок) [8]. Таким чином, Порядок вже безпосередньо визначив організацію підготовки добровольчих формувань територіальних громад, налагодження взаємозв'язків між суб'єктами і об'єктами підготовки добровольчих формувань, координації їх дій та створення умов для якісного формування підготовки добровольчих формувань, підготовки і проведення спланованих заходів. Зокрема, підготовка добровольчих формувань має організовуватися та проводитися з урахуванням воєнно-стратегічної та воєнно-політичної обстановки на території України та поза її межами відповідно до каталогу завдань за стандартами та програмами підготовки добровольчих формувань, що розробляються Командуванням Сил територіальної оборони Збройних Сил та затверджуються Генеральним штабом Збройних Сил. І серед суб'єктів підготовки добровольчих формувань, крім Міноборони, центральних і місцевих органів влади, Урядом визначено і органи місцевого самоврядування, а саме – районні та обласні ради і громади – сільські, селищні, міські ради.

Крім того, надважливим для ефективної діяльності самоорганізованих формувань територіальної оборони під час воєнного стану в громадах міст, сіл та селищ виникла гостра потреба у нормативному врегулюванні надання права на отримання вогнепальної зброї громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, та виявили намір взяти участь у захисті держави. Так, на вимогу часу та констатації факту збройної агресії Російської Федерації проти суверенітету України, зважаючи на прагнення цивільних осіб до активної участі у національному спротиві законодавцем досить швидко було прийнято Закон України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» [9]. Даним Законом було передбачено, що означені вище особи можуть брати участь у відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації та право на отримання вогнепальної зброї та боєприпасів до неї; передбачено застосування цивільними особами вогнепальної зброї, отриманої відповідно до цього Закону, здійснюється аналогічно застосуванню зброї військовослужбовцями під час виконання ними завдань щодо відсічі збройної агресії проти України; цивільні особи не нести відповідальності за застосування отриманої вогнепальної зброї проти осіб, які здійснюють збройну агресію проти України. Також Законом передбачено, що цивільні особи зобов'язані повернути отриману ними вогнепальну зброю до органів Національної поліції України протягом 10 днів після закінчення дії воєнного стану в Україні та встановлено кримінальну відповідальність за порушення такої вимоги. Слід зазначити, що відповідно до ст. 3 Закону «Про Збройні Сили України» [10]. Сили територіальної оборони входять до загальної структури Збройних сил України як окремі роди сил Збройних Сил України, зокрема таких як Сили спеціальних операцій, Сили логістики, Сили підтримки та Медичні сили. Відповідно до Закону командувачі окремих родів сил Збройних Сил України підпорядковуються Головнокомандувачу Збройних Сил України та відповідають за розвиток підпорядкованих їм сил; формування, організація підготовки підпорядкованих сил та забезпечення їх озброєнням, військовою технікою, іншими матеріально-технічними засобами командувачі видів, окремих родів сил Збройних Сил України розробляють відповідні військові нормативні документи.

Майже усі територіальні громади заздалегідь до військового вторгнення держави-агресора на територію України сформували загони територіальної оборони на місцях та навіть програмно забезпечили їх відповідною матеріально-технічною підтримкою [11]. Тим не менш, на наше переконання, слід враховувати і слушні ініціативи фахівців вітчизняної воєнної науки. Наприклад, П.П. Скиба [777, с.6] дійшов висновку про необхідність більш ретельного вивчення проблем територіальної оборони та пошуку ефективних шляхів їх розв'язання, що актуальне особливо в контексті деокупації та реінтеграції окупованих державою-агресором територій України. Зокрема, підкреслюючи думку дослідника, територіальну оборону необхідно організувати і вести за єдиним замислом одночасно на всій території України, у тому числі і на місцевостях, які тимчасово зайняті супротивником у період воєнного стану, під час війни (збройного конфлікту).

Висновки. На сьогодні, під час дії воєнного стану в Україні, Сили територіальної оборони Збройних сил України є однією з основних складових життєдіяльності громад під час воєнного

стану в Україні, що здатні надати рішучу відсіч ворогу-загарбнику та здійснювати оборонну діяльність на місцевому рівні, стали дієвим елементом системи національного спротиву. Заздалегідь унормований правовий статус добровольчих формувань територіальних громад дозволив у максимально короткі строки сформувати з активних та рішуче налаштованих громадян організувати заходи оборонного укріплення на місцях в територіальних громадах, тим самим утворити загальнодержавну систему заходів забезпечення оборони в кожному органі місцевого самоврядування та населених пунктах України. Сили територіальної оборони Збройних Сил України стали окремим родом сил Збройних Сил України та дієвим складовим елементом національного спротиву. З підвищенням ролі територіальної оборони через глобальні виклики та загрози воєнного характеру, з якими стикнулося українське суспільство, вивчення та дослідження заходів з обороноздатності місцевими органами влади залишається актуальним та затребуваним на майбутнє.

Література:

1. С. Янюк. Досвід зарубіжних країн у застосуванні механізмів державного регулювання територіальної оборони. Державне управління та місцеве самоврядування. 2019. Випуск 4(43). С. 97–106.
2. Про оборону України : Закон України 06.12.1991. № 1932-XII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 16.11.2022).
3. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 16.11.2022).
4. Положення про територіальну оборону України : Указ Президента України від 02.09.2013 № 471/2013. URL: (дата звернення: 16.11.2022).
5. Про територіальну оборону України : проект закону України від 17.07.2015 № 2411а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56121 (дата звернення: 16.11.2022).
6. Про основи національного спротиву: Закон України 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 16.11.2022).
7. Положення про добровольчі формування територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів № 1449 від 29.12.2021. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.11.2022).
8. Порядок організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони: Постанова Кабінету Міністрів України № 1447 від 29.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1447-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.11.2022).
9. Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України : Закон України від 03.03.2022 № 2114-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2114-20#Text>
10. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (Дата звернення: 16.11.2022).
11. Про Програму з формування та забезпечення загонів територіальної оборони матеріально – технічними засобами на

2021–2025 роки : рішення Бериславської міської ради, Бериславського району, Херсонської області від 28.05.2021 №233. URL: <https://berislav-mr.gov.ua/wp-content/uploads/doc/rishennja/VIII%202021-2025%D10%80..docx> (дата звернення: 16.11.2022) ; Про затвердження Програми забезпечення заходів з підготовки територіальної оборони Підгородненської територіальної громади на 2022-2025 роки : рішення Підгородненської міської територіальної громади, Дніпровського району, Дніпропетровської області від 21.02.2022. URL: <https://pidgorodne.otg.dp.gov.ua/rishennya-gromadi/pro-zatverdzhennya-programi-zabezpechennya-zahodiv-z-pidgotovki-teritorialnoyi-oboroni-pidgorodnenskoyi-teritorialnoyi-gromadi-na-2022-2025-roki>

12. Територіальна оборона як резерв посилення спроможності сил оборони. М. М. Лобко, Ф. В. Саганюк, О. В. Устименко. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2018. № 1. С. 49–69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb_2018_1_7

Globa D., Yemelianenko K. The formation and activity of territorial defense forces in Ukrainian communities during martial law

Summary. The article analyzes the legal basis of formation and activity of territorial defense forces in communities and settlements during the martial law in Ukraine. The authors draw attention to the legal status of voluntary formations of territorial communities and territorial defense forces, their subordination, formation and performance of tasks. This publication also highlights the role of territorial defense in communities as an element of the national resistance system, the place of the Territorial Defense Forces in the structure of the Armed Forces of Ukraine, the definition of the territorial defense management system – direct military leadership, political and administrative leadership, a regional military management body within the military land zone, leadership within the territorial defense zone and within the territorial defense district. The authors of the article revealed the issue of formation and staffing of military volunteer formations of territorial communities of villages, towns and cities, establishment of relationships between subjects and objects of training of such voluntary formations, coordination of their actions and creation of conditions for high-quality training of voluntary formations, preparation and conducting planned events in communities during martial law. The article also pays attention to the effectiveness of self-organized formations of territorial defense during martial law in the communities of cities, villages and towns, in particular, regarding the normative regulation of granting the right to obtain and use firearms by citizens of Ukraine, foreign citizens and stateless persons who are legally staying on the territory of Ukraine, and expressed their intention to participate in the defense of Ukraine during martial law. The authors refer to the legislative definition of the terms “Territorial defence”, “Territorial Defence Forces”, “Voluntary formation of a territorial community”, which make up the system and structure of territorial defense management.

Key words: territorial defense, national resistance, territorial defense forces, martial law, territorial communities.